

І.Л. Бородин

Адміністративний нагляд, його методи і форми

Демократичні перетворення в Україні, створення нового адміністративного права, приведення його до стандартів Європейського Союзу вимагають знову звертатись до аналізу окремих дефініцій, термінів та положень. Зокрема, в науковій літературі та на практиці часто використовуються різні терміни для визначення тих чи інших управлінських дій.

Термін «нагляд» застосовується для визначення прокурорської діяльності, правоохоронної діяльності органів міліції, діяльності спеціальних органів управління (наприклад, державних інспекцій) і т.п. Філологічне тлумачення терміна «наглядати» зводиться до «пильнувати, слідкувати за чим-ким-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.» [1, с. 729].

В адміністративно-правовій літературі єдиної точки зору щодо

© І.Л. Бородин, 2002

сутності та змісту адміністративного нагляду, здійснюваного державними органами, немає. В першу чергу найбільший інтерес представляє питання відносно того, чи є він різновидом контролю або ж виступає як однопорядкове з ним явище.

В процесі юридичного аналізу змісту поняття «адміністративний нагляд» Ф.С. Разарьонов використовує таку його ознаку, як відсутність організаційної підлеглих в органах нагляду та піднаглядових об'єктів. У цьому зв'язку автор відмічає схожість нагляду і зовнішнього контролю, яка проявляється також і в тому, що нагляд та зовнішній контроль ведуться не за всіма сторонами піднаглядних і підконтрольних об'єктів, а тільки з відповідних питань (наприклад, за дотриманням окремих правил). Зближує їх і те, що в разі виявлення порушень органи нагляду і зовнішнього контролю застосовують заходи для їх усунення і притягнення винних до відповідальності [2, с. 69-78].

Відмінність між ними вчений бачить в об'ємі їх компетенції. Органи зовнішнього контролю володіють більш широкою компетенцією, вона включає перевірку не тільки з точки зору правильності, але і доцільності, в той час як адміністративний нагляд перевіряє тільки законність дій конкретного об'єкта [2, с. 75].

Ф.С. Разарьонов також пише, що повноваження органів адміністративного нагляду обмежуються лише наглядом за тим, як піднаглядові органи й особи виконують покладені на них обов'язки у відповідній галузі управління; при цьому органи нагляду не втручаються в інші сторони діяльності вказаних об'єктів.

Діяльність органів адміністративного нагляду та зовнішнього контролю відрізняється і об'єктами, на які вони розповсюджуються. Для адміністративного нагляду такими є посадові особи підприємств, установ, організацій і окремі громадяни. Зовнішній спеціальний контроль не розповсюджується на окремих громадян [2, с. 75].

На думку автора, нагляд і контроль відрізняються об'єктом їх діяльності: нагляд обмежується перевіркою дотримання відповідних правил, органи зовнішнього контролю займаються і питаннями господарської діяльності, виконання планових завдань за кількісними та якісними показниками і т.п. [2, с. 76].

Відмінність між зовнішнім спеціальним контролем і адміністративним наглядом вчений бачить у характері повноважень їх суб'єктів. Органи зовнішнього спеціального контролю володіють

правами на видачу дозволів, посвідчень, згод, дачу вказівок про усунення виявлених недоліків, призупинення робіт підприємств, окремих агрегатів, машин, притягнення винних до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності. Органи адміністративного нагляду володіють меншими повноваженнями: пред'явлення обов'язкових вимог щодо виконання обов'язкових правил, відвідання піднаглядних об'єктів, застосування відповідних санкцій [2, с. 77-78].

У свою чергу М.С. Студенікіна адміністративний нагляд зіставляє із зовнішнім або надвідомчим контролем, бо і контроль, і нагляд розповсюджуються на об'єкти незалежно від їх відомчої підлеглості [3, с. 18].

На думку Є.В. Шоріної, адміністративний нагляд – це самостійна форма контролю, сутність якої одна, незалежно від того, яким органом контроль здійснюється; адміністративний нагляд, подібно до прокурорського, не може бути пов'язаний із втручанням у діяльність піднаглядного об'єкта чи органу управління, а у випадках, коли таке втручання є, нагляд поступається місцем контролю [4, с. 255].

В.М. Парашук стверджує: «Головне, чим відрізняється контроль від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта і самостійно притягувати правопорушника до юридичної відповідальності [5, с. 217].

Викладені позиції вчених-правознавців відносно нагляду та контролю дозволяють сформулювати такі висновки:

- а) адміністративний нагляд – управлінська категорія;
- б) адміністративно-наглядова діяльність співвідноситься з контролем;
- в) адміністративно-наглядова діяльність має своє окреме призначення.

Як і будь-яка управлінська діяльність, наглядова діяльність здійснюється відповідними методами і у відповідних формах.

Адміністративно-правова діяльність характеризується її адміністративно-правовим регулюванням. Це пов'язано з тим, що між суб'єктом нагляду і піднаглядним об'єктом реалізується управлінський вплив, між ними виникають зв'язки вертикального характеру (незважаючи на відсутність організаційної підлеглості). Ці обставини досить чітко відображені в нормативних актах, які визначають правове становище органів адміністративного нагляду.

В цих рамках органи адміністративного нагляду використовують у першу чергу адміністративний метод впливу. Адміністративний метод здійснюється за використання таких заходів впливу, як встановлення норм, вимог, правил, надання дозволів на виконання певних дій, застосування адміністративних стягнень і т.п.

Використання економічних стимулів у процесі здійснення адміністративного нагляду створює такі умови, за яких піднаглядові об'єкти вибирають відповідні напрямки своєї діяльності в рамках спеціальних норм, правил, вимог під впливом перспективи зазнати відповідних збитків у разі порушень чи невиконання приписів норм. З цього приводу Ю.М. Козлов відмічав, що суть проблеми економічних методів зводиться до закріплення адміністративних розпоряджень системою економічних важелів, за допомогою яких стимулюється ефективне виконання цих розпоряджень [6, с. 63]. Як основний економічний стимул, як правило, використовують прибуток.

Можна також зазначити, що адміністративний вплив часто збігається з економічним і знаходить своє відображення в економічному обґрунтуванні спеціальних правил, норм, вимог, встановлених органами адміністративного нагляду.

Адміністративний нагляд, як і будь-яка управлінська діяльність, здійснюється у відповідній формі. В адміністративно-правовій літературі дається досить однозначне розуміння форми як практичного вираження управлінської діяльності в конкретних діях органів та інших суб'єктів управління [7, с. 207].

Форми наглядової діяльності можуть бути або правовими, або ж організаційними, які визначені нормативними актами, що регламентують діяльність органів нагляду. Класичними формами діяльності органів адміністративного нагляду, на наш погляд, є: а) встановлення норм права; б) застосування норм права; в) виконання організаційних дій; г) здійснення матеріально-технічних операцій.

Встановлення норм права – специфічна форма діяльності органів адміністративного нагляду. Основне їх призначення полягає у здійсненні виконавчої діяльності, яка забезпечує застосування норм права. В нормотворчій діяльності органів адміністративного нагляду ця обставина проявляється у виданні і затвердженні спеціальних правил, норм, вимог, які не стосуються проблем, пов'язаних з визначенням правового статусу самих піднаглядних органів і об'єктів. Ці питання вирішуються через управлінські рішення вищої ланки.

Нормативні акти, що видаються органами адміністративного нагляду, мають різні назви (наприклад, «положення», «вимоги», «норми», «правила»). Властивістю структури норм цих актів є наявність диспозиції; гіпотеза та санкція, як правило, відсутні. Інколи в нормативному акті може застосовуватись формула: «відповідальність за порушення цих правил наступає згідно з чинним законодавством».

Застосування норм права – основний зміст виконавчо-розпорядчої діяльності органів адміністративного нагляду. Важливою формою адміністративно-наглядової діяльності є видання наглядовими органами юридичних актів індивідуального характеру, актів застосування норм права до конкретних суспільних відносин.

В індивідуальних актах відображена правоохоронна діяльність органів адміністративного нагляду. Залежно від меж та характеру індивідуальні акти органів управління можна поділити на оперативно-виконавчі та правоохоронні.

Оперативно-виконавчі акти є актами реалізації диспозиції правової норми. Це найбільш розповсюджена форма актів. Вона, як правило, зводиться до юридичного оформлення майже всього кола повноважень органів адміністративного нагляду, за винятком повноважень щодо застосування адміністративних стягнень, тому що це пов'язано з виданням правоохоронних актів, у яких реалізується санкція правової норми. Прикладом актів такого виду служать постанови органів внутрішніх справ про притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил та обмежень адміністративного нагляду.

Згадуючи систему норм права, що застосовується органами адміністративного нагляду, необхідно відмітити, що норми адміністративно-наглядової діяльності займають незначне місце в загальному об'ємі правових актів і визначають лише основи правового становища органів адміністративного нагляду. В основному законодавство будується за галузевим критерієм, а це відображає і стан наглядових нормативних приписів.

У межах окремого виду наглядової діяльності діють загально-нормативні акти міністерств, відомств з питань адміністративно-наглядової діяльності, а також акти, видані як доповнення до чинних підзаконних нормативних актів.

Виконання організаційних дій проявляється в обстеженні роботи під наглядових об'єктів, ознайомленні з документами, проведенні

експертиз, спостережень за роботою підприємства, установи, організації. Орган адміністративного нагляду в процесі своєї діяльності використовує такі форми роботи як обстеження, знайомство з документами, проведення експертиз та аналізів.

Здійснення матеріально-технічних операцій носить додатковий, допоміжний характер, за їх допомогою обслуговується адміністративно-наглядова діяльність, тобто готуються матеріали для проведення організаційних дій, видання правових актів, ведення діловодства, складання звітів.

Узагальнюючи вище викладене, можна зазначити, що виходячи із багатозначності методів та форм адміністративно-наглядової діяльності доцільно створить загальний облік нормативних актів, як видаються органами адміністративного нагляду в процесі реалізації своїх функцій.

-
1. Яременко В., Сліпущко О. Новий тлумачний словник української мови. – К.: Аконті, 1998. – Т. 2.
 2. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. – М., 1963.
 3. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. – М., 1974.
 4. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью государственного управления в СССР. – М., 1981.
 5. Адміністративне право України / Під ред. Ю.П. Битяка. – Харків, 2000.
 6. Хозяйственная реформа, управление и право. – К., 1993.
 7. Колпаков В.К. Адміністративне право України. – К., 1993.

Надійшла до редколегії 01.08.02 р.